ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

LEX

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
L.53/23.02.1999

SENATUL ROMÂNIEI

Domnului Secretar General Alexandru Dumitrescu

Urmare adresei Dumneavoastră nr.L53 din 05.02.1999, vă transmitem, alăturat, avizul Consiliului Legislativ referitor la **propunerea legislativă privind Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului**.

PREŞEDINTE

Valer DORNEANU

Bucureşti
Nr.D160/22.02.1999

ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

LEX

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului

Analizând **propunerea legislativă privind Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.L53 din 05.02.1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 şi art.48(2) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observaţii şi propuneri :

I. Observaţii generale şi de fond

1. Propunerea legislativă reprezintă proiectul unei noi legi pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului, fundamentată pe instituţionalizarea scrutinului "**uninominal majoritar relativ**", atât pentru alegerea deputaţilor cât şi a senatorilor, înlocuind, astfel, scrutinul "de listă" prevăzut, în prezent, de Legea nr.68/1992, care este propusă a fi abrogată.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte, potrivit dispoziţiilor art.72 alin.(3) lit.a) din Constituţie, din categoria legilor organice.

2. Menţionăm că la Consiliul Legislativ s-au mai primit în anul 1998 şi alte propuneri de modificare şi completare a Legii nr.68/1992, atât de la Senat cât şi de la Camera Deputaţilor, care au fost analizate şi avizate favorabil, cu unele observaţii şi propuneri (avizele nr.392 din 10.06.1998, nr.397 din 11.06.1998 şi, respectiv, nr.245 din 27.03.1998 şi nr.363 din 25.05.1998). Aceste propuneri legislative aveau în vedere, în principal, majorarea pragului electoral pentru a se accede în Parlament, menţinând acelaşi tip de scrutin - scrutinul de listă.

O propunere legislativă primită în luna decembrie 1998 de la Camera Deputaților (adresa nr.428 din 12.12.1998), privea chiar instituționalizarea scrutinului "uninominal majoritar relativ" pentru alegerea tuturor senatorilor şi a **unei părți** din numărul deputaților, menținând pentru ceilalți deputați scrutinul "de listă". La această din urmă propunere s-a emis avizul favorabil cu observații şi propuneri nr.119 din 03.02.1998

Precizăm că toate aceste propuneri vizau **modificarea şi completarea** Legii nr.68/1992, nu înlocuirea acesteia cu o nouă lege, chiar şi în cazul în care modificările şi completările propuse priveau un număr foarte mare din dispozițiile legii, oferind soluții tehnice şi procedurale greoaie pentru corelarea tuturor prevederilor acesteia.

Având în vedere numărul mare de propuneri legislative făcute cu privire la această materie, precum şi diversitatea soluțiilor, sugerăm să se analizeze dacă n-ar trebui examinate în mod conex de o eventuală comisie constituită în acest scop pentru realizarea unei reglementări unitare şi evitarea paralelismelor şi neconcordanțelor în activitatea de legiferare.

3. Pe fondul propunerii legislative, este de relevat că stabilirea formei de scrutin care să fie utilizată, reprezintă o opțiune politică, asupra căreia Consiliul Legislativ nu este abilitat să se pronunțe.

Totuşi, este de relevat că instituționalizarea "scrutinului uninominal", care, în esență, înseamnă desemnarea nominală a fiecărui deputat şi senator direct de către electorat (nu de către partidele politice) ar putea asigura o afirmare mai puternică şi mai directă a legitimității şi reprezentării parlamentarilor, precum şi a valorii lor intrinseci ca urmare a faptului că ar fi aleşi prin votul electoratului, acordat în considerarea calităților personale ale fiecărui deputat şi senator.

În plus, acest tip de scrutin ar înlătura mult discutatul prag electoral, specific scrutinului de listă şi ar simplifica procedurile electorale, mai ales în privința stabilirii rezultatului alegerilor, presupunând chiar şi cheltuieli materiale mai mici.

Totodată, este de relevat că noul tip de scrutin propus ar avea drept consecință şi reducerea numărului de deputați şi de senatori cu efecte pozitive asupra funcționalității Parlamentului în ansamblul său, inclusiv asupra cheltuielilor necesare pentru indemnizațiile deputaților şi senatorilor.

4. Propunerea legislativă are în vedere şi **instituționalizarea unui organ cu activitate permanentă,** subordonat primului-ministru - Comisia interguvernamentală pentru alegeri -, al cărui rol este de a

asigura pregătirea, organizarea şi desfăşurarea atât a alegerilor parlamentare şi prezidenţiale, cât şi a celor locale.

Apreciem că o asemenea Comisie, cu caracter permanent, **nu s-ar justifica,** deoarece între două scrutine generale, care au loc, de regulă, din patru în patru ani, este improbabilă organizarea de alegeri parţiale, care ar face necesar un asemenea organism, aceasta şi ca urmare a faptului că fiecare deputat şi senator, chiar şi acela care a candidat ca "independent", are şi câte doi supleanţi, care pot asigura continuitatea în exercitarea mandatului, eliminându-se, practic, organizarea de alegeri parţiale.

În plus, se propune, printre atribuţiile acestei Comisii "supravegherea nemijlocită a desfăşurării alegerilor" (art.25 alin.1 lit.g), ceea ce excede rolului şi statutului său, supravegherea procesului electoral fiind atribuţia exclusivă a birourilor electorale.

Totodată apreciem că, celelalte atribuţii avute în vedere pentru această Comisie ar putea fi exercitate de către Departamentul pentru Administraţie Publică Locală (mai ales când este vorba de alegeri locale), împreună cu Departamentul pentru Reforma Administraţiei Publice Centrale, ambele departamente aflându-se deja în subordinea nemijlocită a primului-ministru, ori, aşa cum s-a procedat şi la alegerile din 1992 şi 1996, de către o Comisie tehnică anume înfiinţată cu prilejul alegerilor.

5. Propunerea legislativă mai are în vedere ca reprezentanţii partidelor politice în birourile electorale, la toate nivelurile - central, judeţean şi la secţiile de votare - să aibă, pe lângă calitatea de membru în aceste birouri electorale, şi pe cea de "**observatori naţionali**". Or, între aceste două calităţi există o incompatibilitate, "observatorii" neputând fi membri ai vreunui partid politic, deoarece ei trebuie să aibă un rol neutru şi imparţial în exercitarea atribuţiile ce le revin, ceea ce nu s-ar putea asigura în cazul desemnării lor de către partidele politice.

În plus, exercitarea atribuţiilor în calitate de "observatori naţionali" i-ar împiedica să-şi exercite, în condiţii corespunzătoare, sarcinile ce le revin ca membri în birourile electorale, îngreunând activitatea acestora şi chiar blocând-o în cazul în care biroul trebuie să adopte hotărâri în plenul membrilor săi, iar ei nu ar fi prezenţi.

6. Şi cu privire la **componenţa birourilor electorale**, se prevede,în cazul secţiilor de votare o componenţă care, după părerea noastră, este improprie şi nefirească, deoarece, în afară de preşedinte, de locţiitorul acestuia şi de 7 reprezentanţi ai partidelor politice (care

au şi calitatea de observatori naţionali) se mai propun încă 5 membri pentru numărarea voturilor şi stabilirea rezultatelor (art.32 alin.1).

Soluţia ni se pare nu numai nefirească, dar şi greoaie astfel că sugerăm să fie reanalizată, chiar dacă cei 5 membri desemnaţi "pentru numărarea voturilor şi stabilirea rezultatelor" capătă calitatea de "membru al biroului electoral" abia "după încheierea votării" şi după înlocuirea, de către aceştia, a celor 7 reprezentanţi în biroul electoral ai partidelor politice (art.65 alin.1). Apreciem că, mai ales această procedură, de schimbare "din mers" a majorităţii membrilor acestui birou electoral, este nepotrivită, cu atât mai mult cu cât şi în această fază biroul electoral poate fi pus în situaţia de a adopta hotărâri cu conotaţii politice, inclusiv de a rezolva întâmpinări care privesc propria sa activitate.

Soluţia este de neacceptat dacă se are în vedere şi propunerea de la art.35 care prevede că observatorii naţionali dintr-un birou electoral al secţiei de votare "pot face parte **din mai multe** birouri electorale ale secţiilor de votare".

7. La art.37, se propune ca birourile electorale să constituie **"tribunale electorale"** şi să pronunţe, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, "sentinţe", când soluţionează întâmpinări şi "decizii", când rezolvă contestaţii.

Apreciem că, pe de o parte, nu există nici o justificare pentru a conferi acestor organisme neguvernamentale denumirea de **"tribunale"**, care este specifică autorităţilor din sfera puterii judecătoreşti iar, pe de altă parte, având în vedere că în exercitarea atribuţiilor care le revin, birourile electorale adoptă, potrivit art.34, **"hotărâri"**, nu este corect ca acestea să fie numite "sentinţe" sau, după caz, "decizii" aşa cum se propune, întrucât aceste denumiri sunt specifice actelor emise de autorităţile puterii judecătoreşti. Această observaţie este susţinută şi de faptul că legiuitorul conferă unele atribuţii instanţelor judecătoreşti şi în materia procesului electoral, când ele vor pronunţa "sentinţe", ori "decizii", după caz, care trebuie să difere, chiar şi prin denumire, de actele pronunţate de birourile electorale.

8. Propunerea legislativă prevede ca în cazul în care Preşedintele României candidează pentru un mandat de deputat sau de senator, să fie, "obligat ca, la depunerea candidaturii, să facă **dovada că a demisionat**".

Apreciem că această normă nu este în concordanţă cu principiile şi normele constituţionale, deoarece funcţia de şef al statului pe care o exercită Preşedintele României, trebuie să aibă continuitate,

mandatul neputând fi întrerupt sau suspendat decât în condiţii expres prevăzute de Constituţie.

Este adevărat că, potrivit art.97 din Constituţie, interimatul acestei funcţii "se asigură în ordine, de Preşedintele Senatului sau de Preşedintele Camerei Deputaţilor" dar, pe de o parte, interimatul funcţiei de Preşedinte al României intervine numai în cazurile precizate de normele constituţionale iar, pe de altă parte, Preşedintele Senatului şi Preşedintele Camerei Deputaţilor pot, în principiu, să candideze şi ei în aceleaşi alegeri, ceea ce ar determina o cumulare a celor două funcţii. Sub aceste aspect, soluţia propusă pare a fi lipsită de fundament şi finalitate juridică.

9. Ar fi necesar să se reanalizeze şi **introducerea sancţiunii "închisorii contravenţionale"** pentru faptele la care se referă dispoziţiile art.79, avându-se în vedere şi faptul că prin două proiecte de lege, avizate favorabil de Consiliul Legislativ, se propune renunţarea la această sancţiune contravenţională, apreciată ca ineficientă şi costisitoare, şi înlocuirea ei cu sancţiunea "prestării unei munci, pe o durată limitată, în folosul comunităţii".

10. Apreciem că s-ar impune unele dispoziţii distincte cu privire la delimitarea circumscripţiilor electorale în cazul municipiului Bucureşti, fie prevăzându-se că acesta reprezintă o singură circumscripţie electorală, fie precizându-se criteriile pe baza cărora se constituie circumscripţiile din acest municipiu, cu luarea în considerare a actualelor sectoare.

11. Propunerea legislativă are în vedere că la secţiile de votare organizate la misiunile diplomatice ale României să se transmită toate buletinele de vot, din toate circumscripţiile electorale, urmând ca, potrivit **art.75**, rezultatele alegerilor de la aceste birouri electorale să se transmită, prin Ministerul Afacerilor Externe şi Biroul Electoral Central, **birourilor electorale judeţene**.

De relevat că, potrivit actualelor reglementări - dispoziţiile art.20 alin.(1) din Legea nr.92/1992 - secţiile de votare organizate la misiunile diplomatice "aparţin de circumscripţia electorală a municipiului Bucureşti", unde se centralizează şi se adiţionează şi rezultatul votului de la aceste secţii de votare.

Noua soluţie avută în vedere de iniţiatorul propunerii legislative este de natură a crea o serie de dificultăţi în desfăşurarea operaţiunilor care premerg stabilirea rezultatelor, în principal ca urmare a numărului mare de documente electorale, mai ales de buletine de vot, care ar urma să fie transmise într-un timp scurt la fiecare misiune diplomatică.

Transmiterea tuturor buletinelor de vot, cu toate candidaturile din întreaga ţară la fiecare misiune diplomatică a României creează greutăţi mari în transportul internaţional al acestora şi implică cheltuieli deosebite.

În aceste condiţii, sugerăm să se reanalizeze necesitatea şi viabilitatea soluţiei propuse, avându-se în vedere şi faptul că influenţa voturilor exprimate la secţiile de votare organizate la misiunile diplomatice ale României asupra rezultatelor generale din circumscripţiile electorale este foarte redusă.

II. Observaţii de redactare şi de tehnică legislativă

1. La art.4 alin.(2), se prevede că norma de reprezentare în Parlament se stabileşte avându-se în vedere numărul total de cetăţeni, potrivit "ultimului recensământ al populaţiei".

Având în vedere că recensământul populaţiei se face la intervale foarte mari de timp, de regulă la 10 ani, perioadă în care pot avea loc mai multe scrutine, şi pentru ca baza de calcul a normei de reprezentare să fie cât mai reală, propunem ca la calcularea normei de reprezentare să se aibă în vedere numărul cetăţenilor publicat în ultimul Anuar Statistic al României.

2. La art.4 alin.(3), se prevede că numărul de circumscripţii electorale din fiecare judeţ, se stabileşte "în funcţie de norma de reprezentare ...". Textul nu este suficient de clar, deoarece nu precizează care este soluţia atunci când, după aplicarea normei de reprezentare (la populaţia judeţului), rămân unele fracţiuni, fiind puţin probabil ca numărul locuitorilor să se împartă exact la norma de reprezentare, fără să rămână şi un "rest". Eventual, s-ar putea avea în vedere adăugarea unui loc de deputat sau de senator, după caz, pentru ceea ce depăşeşte jumătate din norma de reprezentare.

3. La art.4 alin.(4), se foloseşte, în mod impropriu, expresia "cetăţeni din afara judeţului", în loc de "cetăţeni cu domiciliul în alt judeţ".

4. La art.5 alin.(3), este folosită expresia "organizaţii aparţinând minorităţilor naţionale", în loc de expresia "organizaţiile **cetăţenilor** aparţinând minorităţilor naţionale", prevăzută de art.59 alin.(2) din Constituţie.

Această observaţie este valabilă şi pentru celelalte texte care folosesc această noţiune.

5. La art.6 alin.(1), (2) şi (3), în conformitate cu prevederile art.24 din Legea nr.27/1996 privind partidele politice, este necesar să se folosească expresiile de "alianţă politică" şi "alianţă electorală", în locul expresiilor de "asociaţii de partide" şi "coaliţie electorală".

Această observaţie este valabilă şi pentru celelalte texte care folosesc aceste noţiuni.

De observat că la **alin.(2)**, în partea finală, se prevede că supleanţii "nu pot aparţine altui partid politic decât al candidatului". Sugerăm să se reanalizeze această prevedere în cazul în care este vorba de "alianţe politice" şi "alianţe electorale", când partidele membre ar putea conveni ca supleanţii să facă parte din alte partide decât din cel al cărui membru este candidat titular.

În plus, expresia de "partid politic **al candidatului**" este improprie, impunându-se înlocuirea acesteia cu expresia "partidul politic al cărui membru este candidatul".

6. La art.6 alin.(5), se vorbeşte despre "**supleanţii** candidatului independent". Nu se precizează însă regulile după care se determină calitatea de "supleant" şi nici câţi supleanţi poate avea candidatul independent, aşa cum se prevede în cazul celor propuşi de partidele sau alianţele politice.

7. La art.21 alin.(1), se prevede că secţiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale României "sunt coordonate de Biroul Electoral Central".

Propunem să se reanalizeze această soluţie, precizându-se ce se înţelege prin "coordonare", prin corelarea acesteia cu atribuţiile specifice prevăzute la art.29 alin.(1) pentru Biroul Electoral Central, unde nu sunt prevăzute atribuţii de această natură.

8. La Capitolul V - Autorităţile specifice procesului electoral - sunt cuprinse "Comisia interguvernamentală pentru alegeri", la Secţiunea 1, şi "Birourile electorale", la Secţiunea a 2-a.

În primul rând, este de relevat faptul, că în speţă, nu poate fi vorba de o Comisie **inter**guvernamentală (adică între două sau mai multe Guverne) ci, eventual, de o Comisie "guvernamentală", sau "interministerială", ori, "interdepartamentală".

În al doilea rând, în corelare cu observaţiile de la pct.I/4, sugerăm să se reanalizeze necesitatea constituirii ei cu caracter **permanent**.

9. La art.24 alin.(2), se propune ca această Comisie să fie condusă "**în comun**, de ministrul justiţiei şi ministrul de interne". Relevăm faptul că această modalitate de conducere nu este specifică autorităţilor publice şi ea nu poate fi prevăzută nici ca excepţie, întrucât poate determina unele conflicte de competenţă în luarea deciziilor.

În plus, propunerea legislativă nu precizează nici măcar numărul de membrii, deşi apreciem că acesta trebuie precizat prin lege, cu atât

mai mult cu cât la alin.(3) se prevede competența Comisiei de a adopta decizii "cu votul majorității membrilor ce o compun".

10. La art.27 alin.(1), se prevede că Biroul Electoral Central "se înființează la nivelul **corpului electoral**". Această expresie este insuficient de precisă, deoarece şi la nivelul județului şi al secțiilor de votare există câte "un corp electoral". De aceea, propunem înlocuirea expresiei "la nivelul corpului electoral", cu expresia "la nivel central".

11. La art.30 alin.(1), se instituționalizează "biroul electoral **din** județ", care îndeplineşte funcția de "birou electoral al tuturor circumscripțiilor electorale", din cadrul județului.

Este de relevat că denumirea de "birou electoral **din** județ", nu este suficient de precisă, deoarece şi biroul electoral al secției de votare este tot "**din** județ", nu din afara județului. De aceea, propunem ca acesta să fie numit "birou electoral județean" sau "de județ".

12. La art.32 alin.(6), se prevede că biroul electoral al secției de votare se constituie "prin ordin al prefectului". Această prevedere este în contradicție cu dispozițiile alin.(4), potrivit cărora preşedintele şi locțiitorul său sunt desemnați de preşedintele tribunalului județean sau al municipiului Bucureşti, "prin tragere la sorți", şi cu cele ale alin.(7) care prevăd că "observatorii naționali din birourile electorale ale secțiilor de votare" (adică cei 7 membrii ai acestor birouri care reprezintă partidele politice) se desemnează de aceste partide, iar dacă numărul celor propuşi este mai mare de 7, desemnarea se face, prin tragere la sorți, de către preşedintele "biroului electoral al secției de votare".

Totodată, este de observat că în ultima teză a alin.(6) se prevede că "... observatorii naționali nu pot fi membri ai birourilor electorale". Această dispoziție este de natură a crea confuzie, față de prevederile alin.(7) ale aceluiaşi articol, care se referă la "observatorii naționali **din birourile electorale** ...". Este necesar ca aceste două texte să fie corelate, în funcție de intenția inițiatorului.

13. La art.35, se prevede că observatorii naționali dintr-un birou electoral al secției de votare "pot face parte din mai multe birouri electorale ale secțiilor de votare".

În corelare şi cu observația şi propunerea de la pct.I/5, propunem să se reanalizeze această soluție, deoarece acestor birouri electorale le sunt conferite atribuții care nu pot fi exercitate decât în plenul lor, prin luarea de hotărâri cu majoritatea voturilor. Or, exercitarea de către unii membrii şi a sarcinilor ce le revin ca "observatori naționali", față şi de alte birouri electorale decât cele în

care sunt membri, poate determina o blocare în luarea hotărârilor, sau luarea acestora numai de preşedinte şi locţiitorul său.

În plus, apreciem că denumirea de "observator **naţionali**" la nivelul secţiilor de votare este improprie şi sugerăm înlocuirea acesteia cu "observatori **locali**".

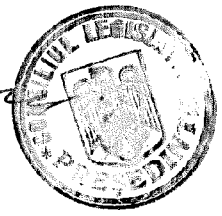
14. La art.53 alin.(6), se prevede obligaţia Comisiei interguvernamentale pentru alegeri de a asigura, la secţiile de votare, "forţele de ordine necesare". Apreciem că o asemenea atribuţie trebuie să fie în competenţa autorităţilor locale şi judeţene - primar, prefect, poliţie şi jandarmeriei, nu a unei autorităţi centrale.

15. La art.57 alin.(2), este necesar să se înlocuiască expresia "într-o localitate", cu expresia "într-o **altă** localitate".

16. La art.65 alin.(3), se foloseşte cu insuficientă rigoare şi claritate expresia "structurării scrutinului", neînţelegându-se semnificaţia acesteia. Propunem înlocuirea ei cu o alta care să redea mai bine intenţia iniţiatorului.

17. La art.97 alin.(1), se prevede obligaţia Guvernului de a tipări şi elibera cărţile de alegător "până la 31 decembrie **1998**", termen care a expirat deja. Eventual, s-ar putea avea în vedere termenul de 31 decembrie **1999**.

PREŞEDINTE
Valer DORNEANU



Bucureşti
Nr. 216 22.02.1999